

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping,
Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/7847 –

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung

A. Problem

Nach § 22a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) können die Bundesländer Kreise und kreisfreie Städte ermächtigen, angemessene Kosten der Unterkunft (KdU) für Hilfebedürftige für ihr Gebiet zu bestimmen oder dafür eine monatliche Pauschale festzusetzen. Außerdem können nach geltendem Recht Hartz-IV-Beziehende nach einem halben Jahr zur Senkung ihrer Wohnkosten bzw. zu einem Umzug aufgefordert werden, wenn ihre Miete die gesetzlich vorgesehene Höhe überschreitet.

B. Lösung

Die gesetzlichen Regelungen zu beiden Bereichen sollen nach der Forderung der Antragsteller so geändert werden, dass u. a. konkrete Mindeststandards für kommunale Satzungsregelungen für angemessene KdU und Heizung festgelegt werden. Die Möglichkeit zur Pauschalisierung dieser Kosten solle aufgehoben werden. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Vermeidung von Zwangsumzügen vorgeschlagen.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Kostenrechnungen werden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/7847 abzulehnen.

Berlin, den 27. Juni 2012

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Katja Kipping
Vorsitzende

Thomas Dörflinger
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Thomas Dörflinger

I. Verfahren

1. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 17/7847** ist in der 150. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Dezember 2011 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** und der **Haushaltsausschuss** haben den Antrag auf Drucksache 17/7847 in ihren Sitzungen am 27. Juni 2012 beraten und dem Deutschen Bundestag gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die im Zuge der Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils vom Februar 2010 beschlossene Regelung für die Kosten der Unterkunft (KdU) im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) räumt u. a. den Bundesländern die Möglichkeit ein, Kreise und kreisfreie Städte zur Pauschalierung der KdU zu ermächtigen oder eine angemessene Höhe dieser Kosten in ihrem Gebiet zu bestimmen. Solche Pauschalen sind nach der Argumentation der Antragsteller schon rechtlich nicht umsetzbar. Um die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils umzusetzen, müssten die Pauschalen in jedem Fall bedarfsdeckend angesetzt werden – damit würden sie so hoch ausfallen, dass dies dem Wirtschaftlichkeitsgebot von § 22a SGB II zuwiderlaufe. Die Möglichkeit zur Pauschalierung solle aus dem SGB II gestrichen werden. Darüber hinaus müssten Mindestanforderungen für solche kommunalen Satzungen festgelegt werden.

Zu den außerdem geforderten Maßnahmen zur Vermeidung von Zwangsumzügen gehört etwa, dass bestimmte Personengruppen wie Schwangere, Schwerkranke und langjährige Mieter von dieser Maßnahme ganz ausgenommen werden. Die Fristen, in denen die Wohnkosten von Hartz-IV-Beziehenden vollständig übernommen werden, sollten verlängert werden. Bei unvermeidbaren Wohnungswechseln seien den Leistungsbeziehenden doppelte Mietzahlungen und die unmittelbaren Umzugskosten sowie Renovierungsmaßnahmen zu erstatten.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 17/7847 in seiner 90. Sitzung am 8. Februar 2012 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Diese fand in der 102. Sitzung am 7. Mai 2012 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 17(11)888 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Bundesagentur für Arbeit (BA)
- Statistisches Bundesamt
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städtetag
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Sachverständiger Dr. Andy Groth, Schleswig
- Sachverständige Alexandra Frank-Schinke, Nürnberg
- Sachverständiger Dr. Stefan Schifferdecker, Berlin
- Sachverständiger Dr. Joachim Rock, Berlin
- Sachverständiger Holger Gautzsch, Dortmund
- Sachverständige Gisela Tripp, Dortmund.

Eine pauschalierte Leistungserbringung ist nach den Erfahrungen der **Bundesagentur für Arbeit** (BA) generell geeignet, Verwaltungsaufwand und damit auch Verwaltungskosten zu reduzieren sowie die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Eine pauschalierende Regelung im Sinne des § 22a Absatz 2 SGB II erscheine darüber hinaus geeignet, die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten zu fördern und diesen zumindest im Einzelfall einen größeren Spielraum bei der Organisation der persönlichen Lebenssituation zu eröffnen. Zudem könnten pauschalierende Regelungen geeignet sein, der allgemeinen zu beachtenden Entwicklung, dass sich – unabhängig vom tatsächlichen Marktwert der Wohnung – die Miethöhe generell an den kommunalen Mietobergrenzen orientiert, entgegenzuwirken.

Das **Statistische Bundesamt** verweist darauf, dass die amtliche Statistik keine Daten zu Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung erhebt. Auch würden keine Erhebungen durchgeführt, die geeignet wären zu überprüfen, ob existierende Mindeststandards eingehalten würden. Aus den Daten des Mikrozensus ergäben sich aber u. a. signifikante Unterschiede zwischen Haushalten mit Hartz-IV-Beziehenden und solchen ohne etwa zur Höhe der Miete. So zahlten Hartz-IV-Haushalte beispielsweise zwischen 25 und 34 Eurocent Miete je Quadratmeter weniger als Haushalte ohne Hartz-IV-Empfänger.

Der **Deutsche Landkreistag** und der **Deutsche Städtetag** lehnen die vorgeschlagenen Änderungen ab. Die Anforderungen an kommunale Satzungen seien in § 22a ff. SGB II detailliert geregelt. Weitergehende Standards ließen örtliche Unterschiede unberücksichtigt. Die Möglichkeit, eine Satzung mit Pauschalen für Bedarfe der Unterkunft und Heizung (KdU) zu erlassen, sei absehbar kaum relevant. Zudem hätten leistungsberechtigte Personen bereits das Recht, in ihrem gewählten Wohnraum zu bleiben, solange ein wirksames Nutzungsrecht (Mietvertrag etc.) bestehe. Die dafür anfallenden Kosten für Unterkunft und Heizung würden in

angemessener Höhe übernommen. Auch die Kosten einer energetischen Sanierung seien von den KdU bereits insofern umfasst, als sie über die Miete auf den Mieter umgelegt würden. Warmwasser- und Betriebskosten seien in den KdU ebenfalls enthalten bzw. würden als Mehrbedarfe übernommen. Eine Mehrbelastung der Landkreise als zuständige kommunale Träger werde abgelehnt.

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.** begrüßt die Forderung nach einer Einschränkung des § 42a SGB II, wonach bei der Gewährung einer Mietkaution als Darlehen keine Verpflichtung zum vorrangigen Einsatz von Schonvermögen bestehe. Die darüber hinausgehenden Vorschläge zur Änderung der Regelungen zu den KdU würden als entbehrlich erachtet. Auch einer Änderung der Anforderungen an kommunale Satzungen bedürfe es nicht; denn der Satzungsgeber könne nicht hinter die Vorgaben des vom Bundessozialgericht entwickelten schlüssigen Konzepts zurückfallen. Eine Notwendigkeit zur Abschaffung der Regelungen des § 22a Absatz 2 SGB II werde nicht gesehen. Zudem würden die KdU bereits in angemessener Höhe übernommen. Auch eine Verlängerung der Bestandsschutzfrist für die Übernahme unangemessener Wohnkosten über die Dauer von sechs Monaten hinaus werde nicht befürwortet.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** spricht sich für die Einführung bundeseinheitlicher Mindeststandards bei der Festsetzung der Angemessenheit von Unterkunftskosten und Heizungskosten aus. Die Ausgestaltung eines Teils des vom Bund zu garantierenden Existenzminimums den Kommunen frei zu überlassen, widerspreche dem Verfassungsprinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sieben Jahre nach dem Start des Hartz-IV-Systems existierten bundesweit sehr unterschiedliche Regelungen zur Angemessenheit von Unterkunftskosten, die nicht durch örtliche Gegebenheiten begründbar seien, sondern auf politischen Entscheidungen der Kommunen beruhten. Teils würden schon geringe Überschreitungen der ohnehin uneinheitlichen Höchstbeträge zum Anlass genommen, Hilfeempfänger zum Umzug zu zwingen. Ein besonderes Problem stelle sich in Fällen, in denen Hilfeempfänger Teile ihres Regelbedarfs darauf verwenden (müssten), ihren angeblich unangemessenen Unterkunftskostenbedarf zu decken. Dies beschneide die Möglichkeiten zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts gerade für Familien weiter. Nach wie vor seien auch Streitigkeiten um die Übernahme der Unterkunftskosten ein Schwerpunkt bei Widerspruchs- und Klageverfahren. Explizit lehnt der DGB auch eine Pauschalierung der KdU ab. Auch eine Aufforderung zum Umzug dürfe nur ergehen, wenn die Kommunen die Existenz von entsprechenden Wohnungen zu angemessenen Bedingungen nachweisen könnten.

Nach Einschätzung des **Sachverständigen Dr. Andy Groth** bedarf die Ermächtigung zum Erlass von Angemessenheitssatzungen nach § 22a Absatz 1 SGB II keiner Änderung. Die bundesgesetzlichen Vorgaben gäben kommunalen Satzungen einen verlässlichen Rahmen und trügen den Grundrechten der leistungsberechtigten Personen Rechnung. Darüber hinaus seien angemessen im Sinne des § 22 Absatz 1 SGB II Wohnungen, die Bezieher unterer Einkommen typischerweise anmieteten. Die höchstrichterliche Rechtsprechung sehe deshalb das untere Marktsegment als Referenz

an. Das schließe es aus, für kommunale Satzungen mindestens auf die örtliche Durchschnittsmiete abzustellen. Zudem sei die Ermächtigung zum Erlass von Pauschalierungssatzungen verfassungsgemäß. Wegen der hohen Anforderungen an Pauschalierungssatzungen würden voraussichtlich nur wenige Länder entsprechende Ermächtigungsgrundlagen schaffen und sehr wenige Kommunen Pauschalierungssatzungen erlassen. In Einzelfällen, wie einem sehr homogenen Wohnungsmarkt, könne eine Pauschalierung dennoch sinnvoll sein.

Die **Sachverständige Alexandra Frank-Schinke** sieht die Regelungen in § 22 ff. SGB II schon jetzt als umfangreich und komplex an. Zu § 22 SGB II gebe es mittlerweile ein Vielzahl an Rechtsprechung. Dadurch könnten mittlerweile viele offene Fragen geklärt werden. Jede zusätzliche Regelung würde weitere Rechtsunsicherheit und Streitigkeiten produzieren. Grundsätzlich sei festzuhalten, dass die Erfordernisse der Übernahme von KdU und die Anforderungen an kommunale Satzung im SGB II in ausreichendem Maße geregelt seien. Den Kommunen müsse aufgrund des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung auch ein gewisser Spielraum zur eigenständigen Ausgestaltung und Ermittlung der Unterkunftskosten in ihrem Zuständigkeitsbereich verbleiben. Die eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten sollten der bereits existierenden regionalen Vielfalt an Verwaltungsvorschriften Rechnung tragen. Eine Modifizierung sei jedoch für § 42 a SGB II überlegenswert, da er keinen Ermessensspielraum für Rückforderungen von Darlehen belasse und damit eine Berücksichtigung individueller Anforderungen von Bedarfsgemeinschaften unmöglich mache. Zumindest für Darlehen, die kommunale Leistungen beträfen, wie Mietkaution und Mietschuldenübernahme, solle es eine Ermessensregelung geben.

Der **Sachverständige Dr. Stefan Schifferdecker** sieht keinen Konkretisierungsbedarf bei den gesetzlichen Regelungen zur Bestimmung der Höhe der Aufwendungen von Unterkunft und Heizung durch kommunale Satzung. Eine Verlängerung der Frist zur Kostensenkung solle geprüft werden. Sie solle jedoch abweichend vom vorliegenden Antrag geregelt werden. Empfohlen wird, Darlehen an Leistungsberechtigte für Mietkautionen nicht mit dem Regelsatz aufzurechnen. Begrüßenswert sei der Vorschlag, Leistungsberechtigten verstärkt Zugang zu kostenlosen, unabhängigen Mieterberatungen zur Überprüfung der Wohnkosten zu ermöglichen. Im Übrigen sehe er keinen Änderungsbedarf in Bezug auf den beantragten Gesetzentwurf.

Der **Sachverständige Dr. Joachim Rock** lehnt die Pauschalierung von KdU ab. Sie widerspreche dem sozialrechtlichen Individualisierungs- und Bedarfsdeckungsgrundsatz, der mit der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestärkt worden sei. Auch in der Verwaltungspraxis ergäben sich erhebliche Bedenken gegen eine Pauschalierung. Die Möglichkeit zur Pauschalierung in § 22a Absatz 2 SGB II sei deshalb zu streichen. Darüber hinaus sollten die bestehenden Regelungen, wonach Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger im Rechtskreis SGB II und XII in der Regel maximal ein halbes Jahr lang mit einer Übernahme von die angemessenen Kosten übersteigenden Wohnkosten rechnen könnten, über die bestehende Öffnungsklausel hinaus gelockert werden. Umzüge sollten nur nach sorgfältiger Einzelfallprüfung gefordert

werden können. Die in § 22 Absatz 1 SGB II normierte Halbjahresfrist werde den Erfordernissen der Praxis auch deshalb nicht gerecht, weil insbesondere die Heizkosten in der Regel per Jahresrechnung bemessen würden. Auch deshalb sei eine Lockerung der bestehenden Regelungen sinnvoll. In diesem Zusammenhang sei außerdem auf den dringenden Handlungsbedarf zur Vermeidung von Strom- und Gassperren in Haushalten im Rechtskreis des SGB II hinzuweisen. Aus der Beratungspraxis sei bekannt, dass die Jobcenter Strom- und Gasschulden häufig nur zögerlich übernehmen.

Der **Sachverständige Holger Gautzsch** unterstützt die Forderung nach Streichung der Pauschalierungsermächtigung. Diese sei überflüssig, finanzpolitisch gefährlich und unverhältnismäßig streitträchtig. Zudem zeichne sich ein dringender kommunaler Bedarf nicht ab. Über ein Jahr nach Inkrafttreten der Gesetzesreform seien Landesgesetze mit Satzungsermächtigung lediglich in Hessen, Berlin und Schleswig-Holstein in Kraft getreten. Nur das hessische Landesgesetz ermächtige auch zur Pauschalierung. Des Weiteren resultiere aus der Verfassungsgarantie des soziokulturellen Existenzminimum die Verpflichtung zur Finanzierung der tatsächlichen Kosten der Unterkunft. Das Angemessenheitskriterium diene dabei der Wahrung der finanziellen Interessen der Steuerzahler. Verfassungsrechtlich legitimiert sei somit die Angemessenheitsgrenze im Hinblick allein auf die Kostenhöhe und den Zeitraum in Form einer Übergangsfrist, um überhöhte Kosten zumutbar zu senken. Ausgeschlossen hierbei seien Motive, aus wohnungspolitischen oder anderen Gründen darauf Einfluss zu nehmen, wie und wo ein Hilfebedürftiger wohne. Derartige Auswirkungen könnten als faktische Auswirkungen bereits rechtlich problematisch sein. Das Recht nach eigenen individuellen Vorstellungen zu leben und zu wohnen sei durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht und die Freizügigkeit geschützt. Eine wohnungspolitische Steuerung ohne Rechtfertigung durch tatsächliche Kosteneinsparungen sei daher rechtlich nicht möglich.

Die **Sachverständige Gisela Tripp** unterstützt das Anliegen des Antrags der Fraktion DIE LINKE., mehr soziale Sicherheit in der Wohnungsfrage für Hartz-IV-Bezieher herzustellen und Zwangsumzüge zu verhindern. Es bestehe die Notwendigkeit der Festlegung von bundeseinheitlichen Mindeststandards bei der Angemessenheit der KdU. Vorrangiges Ziel solle die Rücknahme der Satzungsermächtigung mit ihren Bestimmungen nach Festlegung der Angemessenheit der Höhe der KdU und der Festlegung monatlicher Pauschalen sein. Wohnen brauche verlässliche Regelungen, die die Lebenssituation von SGB-II-Beziehern in den Blick nehme und den Anspruch verfolge, ihre hilfebedürftige Lage zu verbessern. Die Verwaltungspraxis sei dem anzupassen.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen auf Ausschussdrucksache 17(11)888 sowie dem Protokoll der Sitzung entnommen werden.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 17/7847 in seiner 106. Sitzung am 13. Mai 2012 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag

mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnte den Antrag ab. Die Mehrzahl der erhobenen Forderungen sei schon nach heute geltendem Recht erfüllt. Das gelte beispielsweise bei der geforderten Übernahme zusätzlicher Leistungen bei einem Wohnungswechsel. Diese könnten ausdrücklich bereits übernommen werden. Ein Regelungsbedarf sei dementsprechend nicht erkennbar. Andere Forderungen würden bei Erfüllung ein Gerechtigkeitsproblem gegenüber Familien mit geringerem und mittlerem Einkommen aufwerfen, die für ihre Kosten selbst aufkommen müssten.

Die **Fraktion der SPD** könne einem Teil der Forderungen zustimmen, anderen hingegen nicht. Die Frist für den Umzug bei zu hohen Wohnkosten müsse, wie gefordert, für bestimmte Personengruppen auf zwölf Monate verlängert werden. Sechs Monate seien besonders für Ältere, Kranke und Schwangere zu kurz. Zustimmung könne die Fraktion der SPD auch den Forderungen nach einer besseren Mieterberatung. Die Kritik an der Möglichkeit zur Satzungsermächtigung der Kommunen sei von einer Reihe von Sachverständigen ausdrücklich nicht geteilt worden, weil die Kommunen die Situation vor Ort besser einschätzen könnten. Die Fraktion der SPD werde sich bei der Abstimmung der Stimme enthalten.

Die **Fraktion der FDP** verwies darauf, dass viele der Forderungen bereits durch das geltende Gesetz erfüllt würden. Das gelte beispielsweise für die Berücksichtigung zusätzlichen Raumbedarfs und die Festsetzung der Wohnkosten. Bei anderen Forderungen, wie der Festlegung angemessener, höherer Heizkosten durch einen Gutachter, stelle sich die Frage der Realisierbarkeit. Natürlich müsse Bedürftigen geholfen werden. Das müsse aber auch stets gegen die Interessen der Steuerzahler abgewogen werden. In diesem Sinne habe sich die geltende Regelung bewährt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** forderte, Zwangsumzüge künftig zu verhindern. Das Recht auf Wohnraum habe Verfassungsrang. Diesen Anspruch müsse man durch bundesweit geltende Mindeststandards und einen bundeseinheitlichen Rahmen sichern. Dieser würde zudem Rechtssicherheit schaffen, an der es heute oft fehle, wie man etwa an der hohen Erfolgsquote von Widersprüchen und Klagen sehen könne. Diese zeigten den dringenden Regelungsbedarf. Auch die Möglichkeit, die Höhe der KdU durch kommunale Satzungen festzulegen, schaffe diese Rechtssicherheit nicht. Das habe die Sachverständigenanhörung deutlich belegt. Die gängige Praxis, eine bei Zwangsumzug fällig werdende Mietkaution durch nachfolgenden Abzug von der Grundsteuer vom Leistungsberechtigten zahlen zu lassen, führe regelmäßig zur Unterschreitung des verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimums und sei daher nicht zulässig. Die Fraktion bitte deshalb um Zustimmung zu dem Antrag.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stimmte mehreren Forderungen des Antrags zu. Die Sachverständigenanhörung habe noch einmal die Beratungsdefizite in der Praxis deutlich belegt. Klar geworden sei überdies, dass die Satzungsermächtigung Probleme auch bei den Kommunen schaffe. Mit der Satzungsermächtigung habe die Koalition

etwas völlig Überflüssiges geschaffen. Gegen den erzwungenen Wohnungswechsel wiederum spreche, dass die dabei entstehenden Kosten oft in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Einsparungen stünden. Daher müsse diese Regelung dringend überprüft werden. Trotz Übereinstimmung in vielen Punkten könne die Fraktion dem Antrag letztlich aber nicht zustimmen; denn der vorgeschlagene Ausnahmeregelung für bestimmte Gruppen bei der Angemessenheit von Wohnraum könne man so nicht folgen. Diese laufe darauf hinaus, dass es keine Angemessenheitsgrenze mehr gebe. das halte man nicht für angebracht.

Berlin, den 27. Juni 2012

Thomas Dörflinger
Berichterstatter

